

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Indicadores del desarrollo territorial: más allá del PIB

(2016/C 120/05)

Ponente: Catuscia MARINI (IT/PSE), presidenta de la región de Umbría

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Debate político sobre más allá del PIB

1. Reconoce la importancia de un enfoque estratégico en la elaboración de políticas que establezca objetivos comunes sobre la base de valores compartidos y que determine medidas para lograr los objetivos fijados de forma colectiva. De este modo, las oportunidades que ofrecen los exámenes intermedios de la Estrategia Europa 2020 y del marco financiero plurianual 2014-2020 no se desaprovecharán y podrían permitir mejorar sustancialmente una estructura de gobernanza que englobe a todos los niveles de gobierno;
2. Considera que un enfoque basado en datos concretos para las políticas públicas —que prevea y cuantifique el impacto de las opciones políticas— es esencial para que la opinión pública acepte decisiones políticas coherentes;
3. Subraya, respecto del debate sobre la medición del progreso en nuestras sociedades, la estrecha vinculación existente entre medición, percepción y acción; a este respecto, hace hincapié en que las medidas deben decidirse a partir de valores sociales ampliamente compartidos con una visión de futuro;
4. Destaca que las medidas u objetivos expresados con indicadores nunca podrán sustituir una estrategia política adecuada y expresada de forma clara; en consecuencia, son un medio para un fin, esto es, instrumentos para alcanzar objetivos estratégicos;
5. Señala que el debate sobre los «Indicadores del desarrollo territorial: más allá del PIB» es, por lo tanto, un debate puramente político, que debería comenzar definiendo de forma participativa y democrática objetivos estratégicos para las generaciones actuales y futuras impulsados por la acción política de una colectividad concreta;
6. Considera, a este respecto, que deben realizarse mejoras adicionales de la metodología empleada para orientar las políticas a escala de la UE, con el fin de obtener información exhaustiva más actualizada que se ajuste en mayor medida a la realidad, así como determinar un método adecuado y uniforme para incluir los aspectos económicos, sociales y medioambientales a la hora de analizar la situación;
7. Subraya que todos los niveles de gobierno dentro de la Unión Europea deben participar en este debate sobre los futuros indicadores de referencia para lograr el desarrollo sostenible y la cohesión en la Unión Europea, que vayan más allá del PIB;
8. Subraya la importancia de evaluar cuidadosamente la necesidad de desarrollar criterios de referencia, indicadores y metodologías complementarios —ya comprobados o utilizados a nivel territorial—, su viabilidad y sus consecuencias; considera que, para contribuir a los debates sobre el próximo período de programación, se dispone de tiempo suficiente para un análisis en profundidad;
9. Pone de relieve el reto que plantea la creciente brecha territorial de Europa, entre otros, en materia de inversiones públicas y privadas, innovación, servicios digitales, productividad, empleo, pobreza, bienestar social, evolución demográfica y distribución de la población en el territorio, y pide a la Comisión Europea que lo tenga en cuenta al evaluar las políticas de la UE y diseñar nuevos instrumentos políticos;
10. Destaca, a este respecto, que el CDR podría participar en este debate, promoviendo la posición de los entes locales y regionales, y contribuyendo sustancialmente a definir un método que equilibrara la información económica, social y medioambiental, y que podría, como referencia para las decisiones sobre financiación, llegar a tener una importancia capital para los entes locales y regionales;

11. Sugiere, con vistas al próximo período de programación para después de 2020, que la Comisión Europea inicie lo antes posible un debate en profundidad con los entes locales y regionales sobre los futuros objetivos de estas políticas y los indicadores necesarios para medir el progreso; de acuerdo con la Comunicación de 2009 y habida cuenta de los últimos avances, pide a la Comisión que presente una hoja de ruta que permita ir más allá del PIB;

Hacia un método que complemente el PIB para determinar la política de la UE

12. Reconoce el mérito del producto interior bruto (PIB) como indicador lineal, simple, sencillo y basado en una metodología clara que permite la comparación de muchas medidas macroeconómicas pertinentes a lo largo del tiempo y entre países y regiones, por lo que representa un instrumento útil para la asignación de los recursos;

13. Señala, no obstante, que el PIB no mide con precisión la capacidad de una sociedad para abordar cuestiones tales como el cambio climático, la eficiencia de los recursos y la competitividad de las regiones, la calidad de vida, el envejecimiento demográfico, la inclusión social, las características geográficas específicas, el reparto de la renta o la distribución geográfica de los recursos y de los factores de crecimiento económico; añade que estos aspectos constituyen una preocupación fundamental para los ciudadanos, tal como comprueban los representantes locales y regionales;

14. Acoge con satisfacción, por lo tanto, las numerosas iniciativas a escala internacional, nacional, regional y local para establecer índices que midan el progreso más allá del PIB, que pueden ayudar a desarrollar indicadores para la UE que reflejen la situación en los Estados miembros, también a nivel regional y local;

15. Recuerda, entre otros, el uso alternativo del Índice de Desarrollo Humano, que puede proporcionar una contribución metodológica adaptada al contexto de la UE, con indicadores sobre vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno, al igual que han hecho las Naciones Unidas en su Programa para el Desarrollo (PNUD);

16. Reconoce los notables progresos que ha realizado Eurostat con el fin de medir el progreso más allá del PIB en los ámbitos de «calidad de vida», «economía familiar» y «entorno sostenible»;

17. Señala que no todas las regiones y ciudades tienen las competencias, los recursos ni la capacidad administrativa necesarios para participar en la fijación de objetivos y propone que se adopten soluciones, incluido un enfoque de «avance hacia el cambio» más cualitativo, en el que la dirección del cambio —por ejemplo, si las regiones y ciudades contribuyen de forma positiva a los objetivos europeos y nacionales— sea más importante que alcanzar determinados objetivos establecidos. Esto permitiría a los entes locales y regionales avanzar a un ritmo que se ajustara a su propio potencial y capacidades;

18. Señala, no obstante, que los índices seleccionados para ser utilizados por los entes locales, regionales, nacionales y europeos a la hora de elaborar y ejecutar las políticas de la UE y medir los avances hacia objetivos comunes deben ser uniformes y coherentes;

19. Recuerda que no todos los tipos de enfoque metodológico —generalmente clasificados por la comunidad de investigadores como métodos de sustitución del PIB, de ajuste del PIB o complementarios al PIB— son igual de apropiados para un método de «más allá del PIB» a escala la UE que permita medir la situación y los avances realizados a nivel nacional, regional y local;

20. Reitera, en relación con la política regional de la UE, que la cohesión territorial complementa la cohesión económica y social, y, por consiguiente, no puede medirse solo mediante indicadores económicos, pero coincide con la Comisión Europea en que todo método que aspire a sustituir el PIB excluyendo los indicadores económicos de su ámbito de observación es inadecuado para medir el progreso hacia los objetivos comunes de manera uniforme;

21. Propone que el CDR mantenga una estrecha colaboración, sobre todo con la OCDE, en iniciativas como «¿Cómo es la vida en su región?», que constituyen un instrumento fácil de comprender y un enfoque más global para evaluar los progresos realizados a nivel local y regional; no obstante, en el marco de una estrategia plurianual para Europa, se opone a un enfoque de medición de los progresos sobre la base de una clasificación con un único criterio; recuerda a este respecto que algunas regiones han mostrado interés por el Índice para una vida mejor de la OCDE y sobre todo por los indicadores que se utilizan en él, ya que, aunque no permite cuantificar el desarrollo regional, las cifras muestran el resultado para los ciudadanos en términos de calidad de vida, lo que puede servir de base a la hora de definir objetivos y estrategias a nivel local y regional;

22. Considera que los métodos que intentan adaptar el PIB recurriendo a la ampliación de las medidas tradicionales de rendimiento económico con factores medioambientales y sociales monetizados podrían ser objeto de un mayor estudio para modelar o simular los efectos económicos, sociales y medioambientales de las diferentes medidas políticas; en este contexto, considera que el «Índice de Progreso Social» constituye una referencia importante que ya se utiliza en más de 40 países;

23. Considera urgente elaborar datos estadísticos comparables a escala local y sublocal, y trasladar la actual clasificación de zonas urbanas y rurales de la OCDE y la Comisión a las categorías utilizadas por Eurostat que sirvan a la UE para, partiendo de una información fiable obtenida sobre el terreno, contribuir a elaborar y evaluar sus políticas;

24. Señala la falta de información cuantitativa sobre las diversas regiones de la UE con características territoriales específicas, tales como geográficas, medioambientales, económicas y sociales, que condicionan el desarrollo y que son un ejemplo singular de las regiones ultraperiféricas, y propone que Eurostat adopte las categorías territoriales definidas en el Tratado, como es el caso de la ultraperiferia, sobre cuya base se elaborarán estadísticas que contribuyan a la debida adaptación y adecuación territorial de las políticas y acciones de la UE;

25. Acoge con satisfacción la labor realizada por la Comisión Europea en el ámbito de la adaptación del PIB, utilizando un planteamiento especialmente acertado como es el de ampliar las cuentas nacionales a temas medioambientales y sociales; sin embargo, llama la atención sobre las dificultades teóricas existentes y los amplios recursos necesarios para expresar en términos monetarios los aspectos sociales, especialmente respecto de las cuentas regionales y municipales, y también manifiesta sus dudas sobre la facilidad para comunicar a la opinión pública los resultados de un enfoque tan complejo;

26. Apoya, por lo tanto, métodos que complementen el PIB para medir los avances hacia objetivos estratégicos comunes, ya que tales métodos reconocen la realidad multidimensional mediante la inclusión de diversos aspectos del bienestar en los ámbitos económico, social y medioambiental, con ayuda de un número limitado de índices;

27. Considera, en este contexto, que la metodología más adecuada para la elaboración de las políticas en todos los niveles de gobernanza es la que mide el bienestar de forma exhaustiva, incluyendo los aspectos económicos (entre otros, productividad, innovación y exportaciones), laborales (entre otros, indicadores sobre el empleo y sobre la calidad del mismo), medioambientales (entre otros, intensidad y eficiencia energética de la economía, espacios naturales protegidos y biodiversidad, porcentaje de energías renovables y emisiones de CO₂), demográficos (incluyendo indicadores de estadio y de movimiento), la inclusión social (entre otros, personas en riesgo de pobreza o exclusión social y distribución de la renta), así como los aspectos territoriales (entre otros, accesibilidad y capacidad de carga);

28. Propone, además, que la elección de indicadores debería orientarse principalmente hacia los que miden los efectos posibles de las políticas aplicadas, cuantificando en particular tanto los resultados y las repercusiones como los costes, y subraya que, en el caso de las regiones ultraperiféricas, hay una especial necesidad de datos sobre determinados déficits y condiciones adversas, que hay que considerar antes de proceder a la definición y aplicación de las políticas;

29. Propone, por consiguiente, que se haga un seguimiento de las tendencias de la UE y se coopere entre todas las instituciones de la UE, siguiendo el valioso trabajo realizado por el Sistema Europeo para el Análisis Estratégico y Político (ESPAS). Ello facilitaría un sistema de alerta temprana para todos los niveles de gobierno en relación con las tendencias económicas, sociales y medioambientales de relevancia europea que puedan repercutir en los objetivos estratégicos o exigir un ajuste de las prioridades estratégicas;

Revisión de la Estrategia Europa 2020 y futuro de la política de cohesión

30. Hace hincapié en que la Estrategia Europa 2020 ha establecido un conjunto de objetivos con los correspondientes indicadores clave y reconoce que es importante complementar los datos sobre el crecimiento económico (PIB) con indicadores económicos, sociales, medioambientales y demográficos adicionales para medir el progreso sostenible; añade que esta conclusión también es válida a nivel subnacional;

31. Subraya que el proceso de establecimiento de los objetivos de Europa 2020 y de selección de los indicadores para medir su progreso se abordó claramente de arriba abajo, sin tomar en cuenta la situación específica a nivel local y regional. En cambio, la política de cohesión tiene presentes los objetivos y necesidades específicamente territoriales, dado que la persecución de los objetivos globales de la UE no debería limitar el desarrollo potencial de una región o un municipio en particular sobre la base del conocimiento y las competencias específicas de la región; por este motivo, el CDR aboga, en el contexto de la Estrategia Europa 2020, por objetivos regionalizados;
32. Valora positivamente la política de cohesión actual, que constituye una aportación y un valor añadido considerables para las regiones, a la vez que contribuye de manera significativa al desarrollo de las regiones correspondientes; asimismo, pide a la Comisión Europea que elabore una estrategia sobre el funcionamiento de la política de cohesión para el período de que comienza en 2021, manteniendo el modo de ejecución actual de la financiación, donde el PIB —debidamente integrado con otros indicadores— seguirá desempeñando un papel imprescindible para definir su evaluación y utilización;
33. Llama la atención en este contexto sobre el alcance diferente del objetivo de «cooperación territorial europea» de la política de cohesión. En especial, el desarrollo de la cooperación transfronteriza tiene como objetivo apoyar la integración de las regiones fronterizas en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos, es decir, más allá del marco de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En este ámbito, es necesario desarrollar métodos e indicadores que permitan cartografiar y evaluar mejor estos avances;
34. Señala la estrecha alineación de la política de cohesión con la Estrategia Europa 2020, pero lamenta el desfase entre la medición y los métodos de intervención de la Estrategia Europa 2020, por una parte, y la política de cohesión, por otra;
35. Recuerda a la Comisión Europea que la dimensión territorial debe destacarse más en la Estrategia Europa 2020 revisada, especialmente respecto de la cohesión territorial, donde el desarrollo de indicadores económicos, medioambientales y sociales pertinentes podría mejorar la calidad de las políticas locales y regionales; dichas estrategias deberán utilizar métodos basados en un enfoque multidimensional, en el que el PIB y los demás indicadores económicos se complementen con la medición de los aspectos sociales y medioambientales que hayan sido acordados en todos los niveles de gobierno;
36. Señala que, a la vista de los importantes incentivos para la concentración temática de los recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales en un número limitado de ámbitos políticos que contribuyan a la realización de la Estrategia Europa 2020, es razonable suponer que el éxito de la política de cohesión se medirá por los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020;
37. Propone firmemente que los nuevos objetivos principales de Europa 2020 y su estrategia sucesora después de 2020 se construyan desde abajo para permitir que los programas nacionales de reforma venideros den a conocer la contribución de los entes locales y regionales en favor de dichos objetivos. Esto llevaría también a los gobiernos nacionales a implicar a los entes locales y regionales en los preparativos de los programas nacionales de reforma, algo que no es actualmente el caso en la mayoría de los Estados miembros;
38. Desea que la política de cohesión retome su función original de reducción de las diferencias de desarrollo entre las regiones y constituya la principal política de inversión a escala de la UE y que, con esa finalidad, se revise también la relación de la política de cohesión con la futura Estrategia Europa 2020 en el período posterior a 2020;
39. Subraya, no obstante, que aún existe toda una serie de instrumentos de la UE basados en una cuantificación económica excesivamente restrictiva. Ello también afecta a la política de cohesión, cuyos fondos se distribuyen entre los Estados miembros en función del PIB por habitante y el desempleo, mientras que la clasificación de las regiones del nivel NUTS 2 con arreglo a una de las tres categorías de desarrollo que determinan la asignación de créditos se basa exclusivamente en el PIB per cápita;
40. Señala, por lo tanto, que las decisiones sobre la admisibilidad básicamente no tienen en cuenta los aspectos sociales, medioambientales y territoriales de las regiones europeas, mientras que lo lógico sería basar los futuros instrumentos en un método más uniforme y global que utilizara en mayor medida los indicadores sociales, medioambientales y territoriales, que pusieran de relieve, entre otras cosas, las especificidades regionales previstas en el Tratado que deben considerarse en la elegibilidad de las regiones;

41. Se plantea qué capacidad tiene el nivel NUTS 2 para reflejar comunidades y geografías reales cuando, en numerosos Estados miembros, las zonas NUTS no son más que áreas geográficas de carácter puramente estadístico y base demográfica, y no reflejan verdaderas delimitaciones ni zonas geográficas operativas. Aunque constata que en la actualidad también se hace uso de los NUTS para asignar Fondos Estructurales de la UE, su utilización para formular y evaluar el impacto territorial de las políticas de cohesión, transporte, medio ambiente, etc., de la UE tiene un efecto dominante que hace que las políticas de la UE no se ajusten a las situaciones que se dan sobre el terreno. A este respecto, en aras de una asignación más equitativa de los fondos, es de vital importancia que las deficiencias fundamentales del PIB, tales como las diferencias territoriales que provoca el tránsito de los trabajadores transfronterizos en las regiones NUTS, se vean compensadas teniendo en cuenta la situación social y medioambiental en las regiones cuando se toman decisiones sobre la admisibilidad;

42. Destaca, a este respecto, que la ejecución de los Fondos Estructurales, incluido el Fondo de Cohesión, en el próximo período financiero plurianual debería abrirse a medidas complementarias del PIB siempre y cuando sean políticamente aceptables para todos los niveles de gobernanza;

Próximos pasos para hacer posible una estrategia más allá del PIB

43. Reconoce, al mismo tiempo, la legitimidad de los objetivos principales para lograr los objetivos estratégicos globales y señala que, para hacer un seguimiento de los avances, debe contarse de manera oportuna con datos regionales comparables, armonizados y adaptados a dichos objetivos;

44. Subraya, a este respecto, que la disponibilidad a nivel regional de indicadores y de información actualizada es a menudo esencial para mejorar la fiabilidad de la propuesta técnica y tomar buenas decisiones políticas. Por ello, aunque el sistema de datos de Eurostat sobre los indicadores de bienestar ya es eficaz y está muy estructurado, se plantea un reto importante para los responsables políticos regionales y locales, y especialmente para la aplicación multinivel de la Estrategia Europa 2020 y de la política de cohesión. La Comisión Europea y Eurostat deben resolver esta cuestión urgentemente, con el fin de mejorar este sistema de datos e incrementar su eficacia, reforzándolo al mismo tiempo con la elaboración y utilización de métodos de evaluación del impacto de las políticas;

45. Acoge con satisfacción, a este respecto, los avances realizados por la Comisión en relación con su plan de trabajo de 2009 «Evaluación del progreso en un mundo cambiante», pero lamenta que apenas haya mejoras en la elaboración y difusión de datos regionales y locales;

46. Señala que aquellos países donde se dispone de manera menos completa de información regional y, sobre todo, local son frecuentemente los mismos países que, en el marco de los Fondos Estructurales de la UE, pueden destinar un importe considerable de sus asignaciones al denominado objetivo temático n.º 11 («Desarrollo de la capacidad institucional»). Si se tiene en cuenta que estamos al inicio del período de programación, nos encontramos ante una oportunidad única para recabar unos datos comparables paneuropeos a escala local y regional que podrían ser utilizados para notificar la elaboración y evaluación de las políticas de la UE posteriores a 2020;

47. Insta al Sistema Estadístico Europeo a mejorar aún más la calidad de los datos administrativos, así como a acelerar la aplicación de estadísticas con referencias geográficas a fin de incrementar el valor de las recopilaciones de datos y reducir la carga de trabajo de los encuestados;

48. Se felicita de que, desde el último dictamen del CDR sobre el tema «Más allá del PIB», los datos disponibles a escala de la UE, sobre todo respecto de los niveles local y regional, no hayan dejado de aumentar, pero lamenta que todavía persistan lagunas significativas; por lo tanto, sugiere que la Comisión Europea presente lo antes posible un análisis de las lagunas actuales y futuras a la hora de facilitar un conjunto exhaustivo de datos económicos, sociales, medioambientales y demográficos para Europa que vaya más allá del PIB;

49. Lamenta especialmente, a este respecto, que en la actualidad la regionalización de los indicadores de Europa 2020 no sea satisfactoria, ya que solo están disponibles algunos de los indicadores necesarios para realizar un seguimiento de los objetivos principales de Europa 2020 a nivel regional (niveles NUTS 2 y 3), y a veces con un lapso de tiempo considerable. Esto también es válido para los indicadores alternativos que las regiones y ciudades podrían considerar necesarios en su territorio como condición previa para avanzar en la consecución de los objetivos y metas de la UE. Unas estadísticas regionales actualizadas permitirían crear un indicador sintético de evolución regional, tal como propuso el Comité de las Regiones;

50. Pide que la Comisión Europea y Eurostat establezcan un calendario para la participación de los entes locales y regionales en un proceso realista de establecimiento de objetivos y para la elaboración de estadísticas regionales que permitan el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la Estrategia Europa 2020 renovada mediante el establecimiento de objetivos territoriales diferenciados;
51. Destaca la necesidad de ir más allá del actual sistema de estadísticas e indicadores (basado en el Reglamento NUTS) al medir el progreso a nivel local y regional, especialmente en lo relativo al concepto de «regiones funcionales» y a las zonas transfronterizas, y propone que la Comisión Europea desarrolle en mayor medida los conceptos y los indicadores que lo acompañan, y que tenga presente las áreas de estrategia macrorregional;
52. Reitera que sería preciso dar más importancia a las dimensiones urbana y rural en toda una serie de políticas de la UE, especialmente en el contexto de la cooperación territorial, donde el desarrollo de unos indicadores económicos, medioambientales y sociales pertinentes podría aumentar la calidad de las políticas locales y regionales;
53. Insta a la Comisión Europea a que incluya en el programa estadístico europeo las medidas necesarias para eliminar los déficits de información estadística sobre la diversidad y especificidades territoriales existentes en la UE, en particular las medidas para la recogida de datos y la elaboración de indicadores sobre los fenómenos de lejanía y aislamiento de las regiones, a fin de mejorar el proceso de diseño y aplicación de las políticas europeas más adaptadas a las regiones afectadas por esos fenómenos, en coherencia con el principio de cohesión territorial;
54. Considera necesario elaborar un modelo de apoyo a la toma de decisiones que permita establecer un orden de las prioridades sobre el bienestar a nivel local, con el fin de recoger las especificidades territoriales en un marco común a todos los territorios de la Unión y utilizar esta clasificación para la evaluación *ex ante* y *ex post* de la eficacia de las políticas, especialmente en las negociaciones entre la Comisión Europea y los entes locales y regionales o en las consultas a las partes interesadas locales.

Bruselas, 11 de febrero de 2016

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA
